

## DIREITO À INFORMAÇÃO E APOIO À DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

*RIGHT TO INFORMATION AND SUPPORT FOR DEMOCRACY IN LATIN AMERICA*

*DERECHO A LA INFORMACIÓN Y APOYO A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA*

Danilo Rothberg<sup>1</sup>  
danilo.rothberg@unesp.br

Carlo José Napolitano<sup>2</sup>  
carlo.napolitano@unesp.br

Caroline Kraus Luvizotto<sup>3</sup>  
caroline.luvizotto@unesp.br

Fernando Oliveira Paulino<sup>4</sup>  
fopaulino@gmail.com

### RESUMO

As leis de acesso à informação em muitos países incluem requisitos relativos à transparência das reuniões entre autoridades públicas e setores sociais e empresariais. Porém, há casos nos quais a legislação permite que informações sejam deixadas de fora do escrutínio público, o que sugere a influência de fatores como as atitudes em relação à democracia. Buscamos, por meio de análise documental, relações entre indicadores de confiança na democracia e leis de transparência de reuniões abertas em oito países selecionados da América Latina. Consideramos, como parâmetro normativo, recomendações do Banco Mundial. Os resultados sugerem que valores democráticos podem ter um papel relevante entre os fatores capazes de contribuir para o aumento do rigor da legislação e seu cumprimento.

**Palavras-chave:** Valores democráticos. Acesso à informação. Reuniões abertas.

<sup>1</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista)

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista)

<sup>3</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista)

<sup>4</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB (Universidade de Brasília)



## ABSTRACT

Access to information laws in many countries include requirements regarding the transparency of meetings between public authorities and social and business sectors. However, there are cases in which legislation allows information to be left out of public scrutiny, which suggests the influence of factors such as attitudes towards democracy. We sought, through document analysis, relationships between indicators of trust in democracy and transparency laws of open meetings in eight selected Latin American countries. We consider, as a normative parameter, recommendations of the World Bank. The results suggest that democratic values can play a relevant role among the factors capable of contributing to the increase in the rigor of legislation and its enforcement.

**Key words:** Democratic values. Access to information. Open meetings.

## RESUMEN

Las leyes de acceso a la información en muchos países incluyen requisitos relacionados con la transparencia de las reuniones entre las autoridades públicas y los sectores social y empresarial. Sin embargo, existen casos en los que la legislación permite dejar información fuera del escrutinio público, lo que sugiere la influencia de factores como las actitudes hacia la democracia. Buscamos, a través del análisis de documentos, relaciones entre indicadores de confianza en la democracia y leyes de transparencia de reuniones abiertas en ocho países latinoamericanos seleccionados. Consideramos como parámetro normativo las recomendaciones del Banco Mundial. Los resultados sugieren que los valores democráticos pueden jugar un papel relevante entre los factores capaces de contribuir al aumento del rigor de la legislación y su aplicación.

**Palabras clave:** Valores democráticos. Acceso a la información. Reuniones abiertas.

## 1 INTRODUÇÃO<sup>5</sup>

A literatura especializada e os indicadores de governança apurados em perspectiva comparada internacional associam a presença de um regime rigoroso de atendimento do direito à informação, com a existência de leis e políticas públicas, à qualidade da democracia. Ao lado de fatores como eleições livres, sistemas de pesos e contrapesos e pluralismo de mídia, a existência de legislação detalhada sobre os instrumentos de transparência ativa que um governo democrático deve empregar é considerada como evidência da maturidade do sistema político. O sentido inverso igualmente tem sido explorado teórica e empiricamente: a inexistência de leis ou normas de acesso à informação vagas e incompletas pode ser associada à descrença no sistema democrático, indicando que há espaço para o aperfeiçoamento da democracia, a ser objeto de pressão da sociedade por transformações institucionais e de consequente deliberação pelos parlamentos.

Permanece em aberto, no entanto, os fatores que motivam as democracias à aprovação e implementação de leis de acesso à informação, abrangendo, especificamente, no contexto abordado por este artigo, as regras sobre transparência ativa de reuniões realizadas por gestores públicos. Normativamente, sob o estágio atual de avanço da legislação sobre a matéria, os encontros entre autoridades públicas e representantes de setores sociais e empresariais devem estar submetidos a rigoroso escrutínio, com a divulgação antecipada de agendas e pautas e publicização imediata de atas, resultados e efeitos para a gestão pública. E as penalidades para as autoridades que não o fizerem devem ser rigorosas. Mas o que determina a adoção, pelos vários países, de regulações nesse sentido?

A resposta provisória a esta questão permanece, de certa forma, tautológica, à medida que a relação de causa e efeito se mantém circular, diante da dificuldade de encontrar evidências que possibilitem a identificação do sentido da mudança. Leis de

---

<sup>5</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 no âmbito do projeto “Comunicação e Democracia”, realizado com apoio do Programa Probral - Projetos de Cooperação em Pesquisa entre o Brasil e a Alemanha – CAPES / DAAD (Processos 88887.371422/2019-00 e 88881.371423/2019-01). Os autores agradecem à CAPES pelo apoio e, adicionalmente, ao CNPq pelo apoio na forma de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (308530/2022-5 e 312482/2022-1) e Edital Universal (403634/2021-0) e à Fapesp pelo Auxílio Regular (2021/07344-3).

transparência mais rígidas e eficazes levam a democracias melhores, ou estas são, justamente, a origem daquelas leis?

Neste artigo, trazemos contribuições às reflexões motivadas por esse questionamento, ao traçarmos associações iniciais entre regime de transparência ativa de reuniões abertas e qualidade da democracia em oito países latino-americanos situados na América do Sul que possuem leis específicas sobre o tema: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Por meio de análise documental, buscamos relações entre o arcabouço institucional de acesso à informação e aspectos de cultura política, em busca da identificação de potenciais conexões que podem ser elucidativas na caracterização da qualidade da democracia das nações estudadas. Os resultados sugerem que valores democráticos podem ter um papel relevante entre os fatores capazes de contribuir para o aumento do rigor da legislação e seu cumprimento.

No percurso do artigo, a seção 2.1 recupera recentes levantamentos empíricos que trazem dados gerais sobre atitudes, disposições e valores diante da democracia; a seção 2.2 relaciona a caracterização dos países nesse quesito com as especificidades da legislação pertinente, de modo a sugerir associações possíveis; e as considerações sintetizam as contribuições do texto ao avanço do conhecimento na área.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Atitudes, disposições e valores diante da democracia**

A exemplo de Nogueira (2014), diversos autores têm analisado o atual estágio da democracia, em várias partes do mundo, classificando-o como um período de tensão, em que se observa a emergência de uma “crise de representação no Estado contemporâneo” e “dificuldades que esse instituto tem manifestado para se atualizar e permanecer cumprindo funções estratégicas nas complexas sociedades dos dias correntes” (NOGUEIRA, 2014, p. 91).

Não apenas na América Latina, mas também em contexto global, são frequentes os questionamentos da qualidade da democracia, o que sugere a existência de uma crise de representação política e legitimidade democrática (MELO, 2016).

Percebe-se um “colapso gradual de um modelo político de representação e governança (...) e em múltiplos países assistimos a amplas mobilizações contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar, sob lema ‘Não nos representam’” (CASTELLS, 2018, p. 2). Também tem havido preocupação com o crescimento de experiências autocráticas pelo mundo, como tem mostrado levantamento anual do V-Dem da Universidade de Gotemburgo, Suécia (ALIZADA, 2022). Este cenário sugere a descrença dos cidadãos na política e a desconfiança em relação à capacidade do sistema de democracia representativa para reverter as desigualdades sociais e econômicas, fenômeno que se repete em diferentes nações e tem sido enfrentado por estratégias de gestão pública que incluem a ampliação da transparência de governo. Governança, neste sentido, equivale ao governo exercido de forma participativa, com diversas instâncias de compartilhamento sistemático de poder de decisão sobre a agenda e a formulação de políticas públicas, e dotado de uma variedade de mecanismos de transparência de informações que permitem a responsabilização inequívoca de governantes sobre as políticas que executam (BEVIR, 2013).

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação possibilitou novas formas de participação cidadã, sendo possível fiscalizar as ações dos Poderes a partir dos portais de transparência e disseminar informações de caráter público. A transparência atinge ressonância no cenário digital e hiperconectado. As tecnologias digitais permitem a divulgação de informações sobre a formulação, implementação, execução e avaliação de políticas públicas de forma ativa, rápida e barata, de modo a viabilizar a consecução de um objetivo histórico das democracias: “os governos sempre tiveram razões pragmáticas para disponibilizar informações para que os cidadãos pudessem conhecer e obedecer às leis, algo essencial para que um Estado de Direito funcione efetivamente” (DARBISHIRE, 2010, p. 9).

Além da obrigação do poder público de informar o cidadão acerca de leis, deliberações e decisões, e do direito do cidadão de ser informado, a busca pela transparência e o estabelecimento de regras para a prestação de contas adquiriram mais

importância, sobretudo, diante da crescente desconfiança pública, o que contribuiu para a criação e o aprimoramento das leis de acesso à informação.

Bertók et al. (2002) consideram a transparência um elemento fundamental para a boa governança, uma vez que auxilia o esclarecimento, a formulação e a implementação de políticas. E, quanto mais estruturada for a governança, melhores tendem a ser os resultados econômicos e sociais e, por consequência, maiores também tendem a ser o apoio e a confiança na democracia e em suas instituições.

Esta relação pode ser observada tomando-se os resultados dos *surveys* conduzidos pela Latinobarómetro, que rastreiam atitudes, disposições e valores dos cidadãos em relação à vivência democrática em países latino-americanos (LATINOBARÓMETRO, 2005). Lagos (2018) avalia o resultado da edição da pesquisa realizada em 2018:

A autoridade presidencial na América Latina passou por um forte processo de questionamento e erosão, onde uma parte significativa da região os considera envolvidos na corrupção [...]. Os governos são acusados de não cumprir a promessa de garantias sociais. Em outras palavras, queixas de corrupção, incompetência e baixo desempenho pesam nas democracias e em seus governos. [...] Os resultados apresentados no ano de 2018 mostram que esta é a pior de todas as medições anteriores, por isso pode ser chamada de “*annus horribilis*” para a região (LAGOS, 2018).

Os indicadores de 2018 demonstraram insatisfação dos latino-americanos em relação à qualidade de suas democracias. Entretanto, o fenômeno não é exclusivo da região. O atual descontentamento popular com as instituições democráticas tradicionais abriu espaço para o surgimento de posições antissistema, de contestação das práticas democráticas que se consolidaram ao longo do século 20. O ideário antissistema foi adotado desde o final da década de 2010 por partidos políticos de países como Brasil, Estados Unidos, Turquia e Hungria. A ascensão de partidos de extrema direita tem sido associada ao declínio da democracia (LAGOS, 2018). Em média nos oito países da América Latina analisados neste estudo, o apoio à democracia atingiu a discreta maioria de 54% (Tabela 1).

Tabela 1. Indicadores de apoio à democracia em oito países selecionados da América Latina

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	54.0%	62.2%	38.4%	60.9%	58.0%	52.7%	44.6%	48.8%	64.5%
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	18.9%	14.7%	15.6%	23.5%	11.3%	19.6%	30.0%	20.5%	16.5%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	27.1%	23.1%	46.0%	15.6%	30.7%	27.7%	25.4%	30.7%	19.0%
(N)	8,836 (100%)	1,117 (100%)	1,062 (100%)	1,152 (100%)	1,107 (100%)	1,133 (100%)	1,080 (100%)	1,054 (100%)	1,130 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018.

Em relação ao valor atribuído pelos cidadãos à democracia em seus países, pode-se observar que os números são baixos e sugerem uma significativa desconfiança diante do sistema político (28,5%, em média, afirmam estar muito ou razoavelmente satisfeitos), conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Indicadores de satisfação com a democracia em oito países selecionados da América Latina

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
Muy satisfecho	5.7%	6.1%	1.1%	2.9%	6.4%	6.0%	3.7%	5.0%	14.8%
Mas bien satisfecho	22.8%	21.6%	7.8%	41.0%	20.4%	30.5%	21.2%	6.2%	33.8%
No muy satisfecho	48.8%	45.2%	44.2%	46.4%	50.6%	50.7%	59.0%	56.6%	38.3%
Nada satisfecho	22.6%	27.1%	46.9%	9.7%	22.6%	12.8%	16.2%	32.2%	13.1%
(N)	9,248 (100%)	1,170 (100%)	1,176 (100%)	1,154 (100%)	1,141 (100%)	1,166 (100%)	1,157 (100%)	1,127 (100%)	1,157 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018.

Lagos (2018) sugere que os sentidos e benefícios da democracia não atingem a maioria da população e, no caso dos países analisados, a desigualdade social e a crise econômica podem ser fatores que agravam a descrença no sistema.

Apenas 33% dos entrevistados, em média nos oito países selecionados para nosso estudo, afirmam que vivem em uma democracia plena ou com poucos problemas, ao passo que na média dos países são 58,1% os que afirmam viver em uma democracia com grandes problemas, ou mesmo um sistema que nem pode ser considerado como tal (Tabela 3).

**Tabela 3. Indicadores da qualidade da democracia em oito países selecionados da América Latina**

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
Una democracia plena	5.7%	4.8%	2.7%	3.8%	4.2%	6.5%	3.4%	2.7%	17.5%
Una democracia con pequeños problemas	27.3%	24.1%	13.5%	45.1%	23.4%	27.5%	25.9%	18.6%	41.1%
Una democracia con grandes problemas	48.3%	54.5%	53.4%	42.8%	51.1%	52.8%	48.6%	53.2%	29.8%
No es una democracia	9.8%	8.6%	17.7%	6.2%	8.1%	8.5%	13.0%	10.6%	6.2%
No entiendo lo que es una democracia	8.8%	8.0%	12.8%	2.2%	13.1%	4.7%	9.2%	15.0%	5.4%
(N)	9,259 (100%)	1,190 (100%)	1,167 (100%)	1,140 (100%)	1,184 (100%)	1,159 (100%)	1,101 (100%)	1,156 (100%)	1,161 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018

Retomando Bertók et. al. (2002) e a relação entre boa governança e confiança na democracia, pode-se observar, conforme os números da Tabela 4, que a maioria (83,7%) dos cidadãos acredita que seu país é administrado por grupos que defendem interesses próprios e não governam em benefício do povo. Esses números sugerem a permanência da descrença na política, em linha com Melo (2016) e Castells (2018).

**Tabela 4. Indicadores sobre os interesses do governo em oito países selecionados da América Latina**

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
Grupos poderosos en su propio beneficio	83.7%	84.9%	92.3%	77.4%	83.4%	82.8%	90.0%	87.5%	70.4%
Para el bien de todo el pueblo	16.3%	15.1%	7.7%	22.6%	16.6%	17.2%	10.0%	12.5%	29.6%
(N)	9,239 (100%)	1,165 (100%)	1,174 (100%)	1,147 (100%)	1,153 (100%)	1,177 (100%)	1,163 (100%)	1,160 (100%)	1,100 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018

Os indicadores da confiança nos parlamentos reforçam essa posição: 78,4% responderam ter pouca ou nenhuma confiança no Congresso de seu país (Tabela 5).

**Tabela 5. Indicadores de confiança no Congresso em oito países selecionados da América Latina**

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
Mucha confianza	3.5%	4.1%	2.3%	0.7%	4.3%	4.3%	4.3%	1.7%	6.0%
Algo de confianza	18.2%	22.5%	10.4%	17.6%	16.4%	21.8%	22.0%	6.5%	28.9%
Poca confianza	38.2%	34.8%	38.8%	43.6%	36.8%	42.4%	45.3%	30.3%	33.5%
Ninguna confianza	40.2%	38.5%	48.5%	38.0%	42.5%	31.6%	28.4%	61.5%	31.6%
(N)	9,186 (100%)	1,152 (100%)	1,165 (100%)	1,142 (100%)	1,153 (100%)	1,128 (100%)	1,137 (100%)	1,174 (100%)	1,136 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018



A crença nas instituições também é importante para estimar o grau de confiança na democracia. A Tabela 6 exibe os indicadores relacionados à confiança nos veículos de comunicação. Observa-se que os entrevistados estão divididos sobre a contribuição da mídia para sua qualidade de vida: em média, 47,6% afirmam ter muita ou alguma confiança na mídia, enquanto 52,4% afirmam ter pouca ou nenhuma confiança. A percepção é importante à medida que os veículos de comunicação são fundamentais para promover a transparência ativa e o acesso à informação.

Tabela 6. Indicadores de confiança na mídia em oito países selecionados da América Latina

Categoria	Total	Identificación del País							
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay
Mucha	11.2%	8.6%	15.4%	2.9%	12.5%	8.0%	16.4%	11.3%	14.8%
Algo	36.4%	33.2%	33.1%	38.3%	32.0%	35.9%	48.9%	34.4%	36.2%
Poca	35.4%	33.0%	36.9%	45.7%	34.3%	38.9%	28.1%	35.5%	30.5%
Ninguna	17.0%	25.2%	14.6%	13.1%	21.1%	17.2%	6.6%	18.8%	18.4%
(N)	9,183 (100%)	1,169 (100%)	1,170 (100%)	1,121 (100%)	1,169 (100%)	1,141 (100%)	1,101 (100%)	1,157 (100%)	1,156 (100%)

Fonte: Latinobarómetro 2018.

A transparência da gestão pública e o acesso à informação são fundamentais para a manutenção da vitalidade democrática. Na perspectiva dos países analisados, ambos têm importância ampliada à medida que são também imprescindíveis ao combate à corrupção.

Os indicadores do Latinobarómetro 2018 sugerem que a confiança na democracia e suas instituições está abalada. Em sintonia com a análise de Lagos (2018), cabe indagar se os cidadãos estariam mais bem informados e mais conscientes sobre a corrupção e, por isso, os casos passaram a ser mais noticiados, ou se as leis de acesso à informação e à transparência pública contribuíram para que os cidadãos comesçassem a ter maior consciência da corrupção. O aumento da visibilidade do fenômeno pode ter contribuído para colocar em xeque a crença na lisura da política e, conseqüentemente, na democracia como sistema de governo.

Nos países analisados, existem disposições constitucionais e legislação específica que asseguram a transparência pública, mas o relacionamento entre governos e sociedade, particularmente sobre reuniões abertas, nem sempre é regulado

adequadamente, aspecto que pode ser associado a fatores de cultura política. Este é o tema da próxima seção.

## 2.2 Cultura política e acesso à informação

Um aspecto ainda a ser explorado adequadamente pela literatura especializada é como os diferentes detalhamentos, com mais ou menos rigor e amplitude, das leis de acesso à informação podem tanto ser influenciados pela cultura política de valores democráticos, quanto influenciá-los em processos de inflexão ao longo do tempo. A circularidade tautológica do processo de influência mútua entre cultura e instituições legais, tema explorado pela literatura (HALL; TAYLOR, 2003), se aplica neste caso também. Atitudes favoráveis à democracia podem tanto ser uma causa quanto uma consequência da existência de leis mais precisas e rigorosas de acesso à informação, e a detecção do sentido da influência requer reflexões e estudos empíricos aprofundados.

Diante da complexidade da tarefa, sistematizamos a seguir uma contribuição específica. As variações na legislação pertinente entre os oito países selecionados para análise neste artigo são significativas, sugerindo que há fatores de influência a serem explorados.

Rastreamos, especificamente, as determinações legais de acesso à informação em oito países da América do Sul: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, nações com legislação específica sobre a matéria no subcontinente, em relação a dois aspectos: a) provisões legais de transparência ativa sobre o que divulgar sobre gestão e políticas públicas e b) provisões legais de transparência sobre reuniões de governo. Utilizamos como parâmetro normativo as recomendações de estudo do Banco Mundial (DARBISHIRE, 2010).

O estudo do Banco Mundial mapeia 14 classes de informações que devem ser divulgadas, como padrões ideais de transparência ativa para governos democráticos: 1. informação institucional (bases legais, regulações internas, funções dos poderes); 2. informação organizacional (estrutura organizacional, nomes, contatos); 3. informação operacional (estratégias, planos, políticas, atividades); 4. decisões e atos; 5. serviços públicos de informação (descrição dos serviços oferecidos); 6. informação sobre

orçamento; 7. reuniões abertas; 8. tomada de decisão e participação do público (mecanismos de consulta); 9. informação sobre subsídios financeiros (beneficiários, objetivos, valores); 10. informação sobre contratos públicos; 11. listas, registros, bancos de dados; 12. informação sobre dados armazenadas (índices registros); 13. publicações (custos, prazos); 14. informações sobre o direito à informação (contatos, como requerer).

Confrontamos tais padrões ideais propostos pelo estudo do Banco Mundial com as leis de acesso à informação dos países selecionados. O resultado desta operação será apresentado de forma resumida nesta seção, agrupando-se os países conforme os resultados gerais das pesquisas de atitudes revisadas na seção precedente.

Uruguai, Chile e Argentina são, entre os oito países que analisamos, os que exibem os mais elevados indicadores de apoio à democracia, conforme a Tabela 1 (entre 64,5% e 60,9% dos entrevistados afirmam que a democracia é preferível em relação a qualquer outra forma de governo), enquanto o Brasil exibe, isoladamente, a pior posição (38,4%).

Uruguai e Chile também estão ligados em três outros aspectos: são os países em que há mais satisfação com a democracia, conforme a Tabela 2 (48,6% e 43,9%, respectivamente, dos entrevistados afirmavam estar muito ou razoavelmente satisfeitos com a democracia); exibem a avaliação mais positiva do desempenho democrático, conforme a Tabela 3 (58,6% e 48,9%, respectivamente, afirmam que seu país é uma democracia plena ou uma democracia com pequenos problemas); e possuem impressão positiva sobre quem é beneficiado pelo regime democrático, conforme a Tabela 4 (29,6% e 22,6%, respectivamente, afirmam que seu país é governado para o bem de todo o povo). O Brasil exibe, isoladamente, a posição mais baixa nestes três aspectos (8,9%, 16,2% e 7,7%, respectivamente).

A lei de acesso à informação da Argentina (27.275/2016) contempla a maioria dos padrões recomendados pelo estudo do Banco Mundial, em particular em capítulo específico sobre transparência ativa (título II). Há a previsão de audiência pública para a escolha do Diretor Geral da Agência de Acesso à Informação Pública (artigo 21). Não há referência a reuniões abertas na lei 27.275/2016, mas o decreto 1.172/03, que regulamenta as audiências públicas do Poder Executivo Nacional, determina que a

convocação para as reuniões das entidades reguladoras dos serviços públicos deve ser publicada online com cinco dias de antecedência e incluir informações sobre a pauta e servidor designado para responder a perguntas. As atas devem ser publicadas dentro de 15 dias. Estão isentas desta determinação as reuniões que possam ser consideradas sigilosas por conter temas sensíveis, mas reuniões realizadas sob sigilo que tenham o caráter reservado revertido por decisão judicial poderão ter seus efeitos anulados.

No Chile, o dispositivo regulamentador do acesso à informação é a lei 20.285/2008. Seu artigo 7 atende os padrões recomendados pelo estudo do Banco Mundial. Não há nessa lei referência a reuniões abertas, mas a lei 20.730/2014 regula o lobby e a atuação de representantes de interesses particulares diante de autoridades e funcionários, determinando o registro online da agenda de seus encontros. Os registros devem incluir a identificação de pessoas, organizações ou entidades presentes, nomes das organizações que têm seus interesses particulares representados, qual a remuneração de lobistas ou eventuais vantagens recebidas em função da representação, e o assunto específico tratado. Servidores que ocultarem tais informações ou apresentarem dados inexatos estarão sujeitos a multa e outras penalidades, dependendo da instância de ocorrência do que poderá então ser considerado improbidade administrativa (artigos 7 e 8).

A lei 18.381/2008 regulamenta no Uruguai o direito de acesso à informação pública. As disposições de transparência ativa estão concentradas no artigo 5. Não há referência nessa lei sobre reuniões abertas, mas o decreto 232/010 determina a divulgação *online*, com atualizações mensais, de informações que incluem calendário de reuniões, presenças e ausências, agenda, resoluções e resultados (artigo 38, inciso 20).

No Brasil, a transparência ativa é objeto de decreto regulamentador (7.724/2012) da Lei de Acesso a Informações (12.527/2011), que atende parcialmente os padrões recomendados pelo estudo do Banco Mundial, em particular nos artigos 6 ao 9, mas nenhum dos dispositivos se refere a reuniões abertas. Escassa previsão sobre este assunto está na lei 12.813/2013, artigos 2 e 11, segundo os quais os ministros de Estado, ocupantes de cargos especiais, presidentes e diretores de autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, ocupantes de grupos de direção e assessores superiores e agentes com acesso a qualquer informação privilegiada capaz de

trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro devem divulgar online, diariamente, sua agenda de compromissos públicos.

De forma geral, é possível sustentar que Argentina, Chile e Uruguai, nações que apresentam os mais elevados indicadores de apoio à democracia entre os países que analisamos, conforme Tabela 1, possuem mais rigor em suas legislações sobre a divulgação de reuniões abertas, ao passo que o Brasil, situado na pior posição na amostra de análise, possui escassa regulação sobre a matéria. Rigor, neste caso, é entendido como detalhamentos e especificações que elevam as exigências de transparência das reuniões abertas, em particular sobre seus resultados e possíveis efeitos sobre a gestão pública.

O provável impacto dos elevados indicadores de transparência que citamos são reconhecidos por organizações independentes. Uruguai e Chile também estão entre as melhores posições segundo vários aspectos da qualidade da democracia apurados por um relatório global, que incluem acesso à justiça, participação política, independência da mídia e percepção da corrupção, estes últimos relacionados à transparência de governo (INTERNATIONAL IDEA, 2019). Os indicadores abrangem cinco dimensões: governo representativo; direitos fundamentais; controle institucional (*checks on government*); gestão imparcial de governo; engajamento e participação.

O Uruguai, em particular, deve ser notado como o país de mais elevado apoio e confiança na democracia em todos os indicadores exibidos na Tabelas 1 a 4, o que pode ser associado ao fato de ser considerado pelo mesmo relatório como o país que mais exhibe indicadores positivos na qualidade da democracia. O Brasil está entre as piores posições no relatório, mas à frente de Colômbia e Equador. O Paraguai, entre os países selecionados para análise neste artigo, está na pior posição. No conjunto de 18 países analisados, em média a América Latina apresenta evolução lenta dos controles necessários ao combate à corrupção, que incluem regimes efetivos de transparência de governo (INTERNATIONAL IDEA, 2019).

Além disso, Chile e México (este último não incluído neste estudo) são os únicos países da América Latina membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O Chile situa-se em sétima posição em um ranking dos

países da OCDE no quesito de acesso à informação de gestão pública, ao lado de outros 11 países, que incluem Austrália, Estados Unidos e França (SGI, 2019).

Se podemos sustentar, assim, a existência de uma associação positiva entre os indicadores de confiança na democracia e de transparência de governo, sobretudo no Chile e Uruguai, países no topo das duas dimensões, e também no Brasil, na última posição de ambas as dimensões de indicadores, a posição dos demais países selecionados nesta pesquisa sugere que há espaço para a qualificação dessas nações, novamente nas duas dimensões.

Nas posições intermediárias dos números da Tabela 1, estão Colômbia (58% afirmam preferir a democracia a qualquer outra forma de governo), Equador (52,7%), Peru (48,8%) e Paraguai (44,6%).

A lei colombiana (1712/2014) trata a transparência ativa como princípio geral (artigo 3) e atende em parte os padrões recomendados, nos artigos 9, 11 e 13, não possuindo determinações sobre a transparência de reuniões abertas.

No Peru, a lei sobre a matéria (27806/2002) contempla parcialmente as recomendações, não abrangendo reuniões abertas. O decreto 120/2019, que regulamenta a lei 28024/2003, reguladora da gestão de interesses na administração pública, determina o registro das agendas oficiais, limitando-se a exigir identificação dos participantes, motivo do encontro, local de realização e horários. Além disso, qualquer reunião oficial que possa ser caracterizada como um fato sem potencial influência sobre a gestão pública está isenta de exigências de transparência.

Os padrões normativos do estudo do Banco Mundial estão parcialmente indicados na lei equatoriana sobre a matéria (24/2004), no artigo 7, que trata da difusão de informação pública. Não há, nessa lei, disposições sobre reuniões abertas.

A legislação paraguaia sobre o tema é a 5285/2014. Os padrões normativos são parcialmente atendidos nos artigos 8 a 11, que dispõem sobre informações mínimas. Não há referências sobre reuniões abertas.

Em síntese, podemos sugerir que Colômbia, Equador, Peru e Paraguai possuem espaço para o aperfeiçoamento de seus dispositivos legais de transparência ativa de reuniões abertas, em comparação com os demais países latino-americanos incluídos em nosso estudo. A insuficiência pode estar associada a indicadores desfavoráveis de

confiança da democracia, conforme o raciocínio aqui sustentado. Porém, a mesma reflexão que permite associar confiança na democracia à existência de dispositivos legais rigorosos de transparência se aplica apenas parcialmente quando são contabilizados os indicadores de confiança nos parlamentos (Tabela 5) e na mídia (Tabela 6).

O Uruguai permanece isolado na primeira posição das atitudes em relação ao Congresso (34,9% afirmam ter muita ou alguma confiança na instituição) e a Argentina também está bem situada (26,6%), mas o Chile está em posição intermediária (18,3%), e a última posição não pertence mais ao Brasil (12,7%), e sim ao Peru (8,2%).

Nas atitudes em relação à mídia, o Uruguai continua bem colocado, embora na segunda posição (51% afirmam confiar nos veículos de comunicação), com o Brasil logo atrás (48,5%), mas a primeira posição é do Paraguai (65,3%), enquanto o Chile está medianamente localizado (41,2%), o que sugere a necessidade de uma pesquisa científica, em especial nas áreas de comunicação e jornalismo, para delinear outras rotas de explicação do fenômeno.

### 3 CONSIDERAÇÕES

Este artigo trouxe dados que sugerem relações entre aspectos de cultura democrática e legislação de transparência ativa de reuniões abertas, sugerindo uma associação positiva entre atitudes diante da democracia e existência de leis rigorosas de acesso à informação.

Dispositivos legais rigorosos tendem a existir com mais frequência em países nos quais se nota mais apoio ao sistema democrático. O inverso se verifica também: legislação escassa é mais frequente em países com acentuada descrença na democracia.

Ao passo que permanece desafiadora a busca pelo estabelecimento seguro de relações causais entre os fenômenos em questão, as relações que sugerimos indicam, ao menos, a validade das razões pelas quais a literatura especializada situa a relevância de regimes exigentes de transparência como vetores de governança.

Quando identificamos a presença de legislação detalhada obrigando governos a conferir transparência aos encontros entre autoridades públicas e setores sociais e

empresariais, notamos também mais apoio à democracia, o que sugere que a legislação pode resultar de ou ter um efeito positivo no desenvolvimento de atitudes favoráveis ao sistema democrático, embora a cultura possa ser um fator anterior, ou seja, a causa e não a consequência de leis adequadas.

Mais estudos são necessários, abrangendo casos empíricos de aplicação dos mecanismos legais em questão para a detecção das direções causais.

A complexidade deste cenário deveria ser reconhecida e devidamente equacionada em dois sentidos. Em primeiro lugar, pela própria pesquisa acadêmica em busca de respostas para a necessidade de identificar fatores responsáveis pelo aperfeiçoamento do arcabouço legal de acesso à informação. Em segundo lugar, por jornalistas, que deveriam estar alertas para o fato de que sua atuação pode contribuir, ou não, para o fortalecimento de atitudes em relação à democracia, quando decidem por pautas de jornalismo investigativo que expõem tanto as reuniões que deveriam ser regradas por leis de transparência ativa e seus possíveis efeitos, quanto o próprio rigor ou a insuficiência da legislação pertinente, além da eventual urgência de aperfeiçoamento legal.

## REFERÊNCIAS

ALIZADA, N. et. al. **Democracy Report 2022**. Autocratization changing nature? V-Dem Institute, University of Gothenburg, 2022. Disponível em: [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf). Acesso em: 16 fev. 2023.

ARGENTINA. **Decreto 1.172/03. Apruébanse los reglamentos generales de audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>. Acesso em: 5 ago. 2020.

ARGENTINA. **Ley 27275/2016. Derecho de acceso a la información pública**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27275-265949>. Acesso em: 5 ago. 2020.

BERTÓK, J. et. al. Making it happen: developing policy guidelines for accountability and transparency. In: OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Public Sector Transparency and Accountability**. Paris: OECD, 2002.

BEVIR, M. **A Theory of governance**. Berkeley: University of California Press, 2013.



BRASIL. **Decreto 4.334/2002. Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4334.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto 7.724/2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 12.527/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 12.813/2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHILE. **Ley 20285/2008. Acceso a la información pública.** Disponível em:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&idParte=>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CHILE. **Ley 20730/2014. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.** Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>. Acesso em: 5 ago. 2020.

COLÔMBIA. **Ley 1712/2014. Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.** Disponível em:

<http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>. Acesso em: 5 ago. 2020.

DARBISHIRE, H. **Proactive transparency: the future of the right to information?**

Washington, DC: World Bank Institute, 2010. Disponível em

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2020.

EQUADOR. **Ley 24/2004. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a La Información Pública.** Disponível em:

<https://vlex.ec/vid/ley-24-ley-organica-643461713>. Acesso em: 5 ago. 2020.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

INTERNATIONAL IDEA. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **The global state of democracy 2019: addressing the ills, reviving the Promise.** 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.

LAGOS, M. **El fin de la tercera ola de democracias.** Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile: 2018. Disponível em: [https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus\\_Horribilis.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

LATINOBARÓMETRO. **História de Latinobarómetro.** 2005. Disponível em: [https://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD\\_Historia\\_de\\_Latinobarometro\\_1995-2005.pdf](https://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Historia_de_Latinobarometro_1995-2005.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro Análisis de datos.** Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MELO, R. O “paradoxo” da democracia radical: crise, protestos e perda de legitimação. **DoisPontos**, v. 13, n. 2, 2016.

NOGUEIRA, Marco A. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 91-111, 2014.

PARAGUAI. **Ley 5189/ 2014. Ley que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos.** Disponível em: [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Ley%205189%202014\\_8n4kfexc.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Ley%205189%202014_8n4kfexc.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

PARAGUAI. **Ley 5.282/2014. Libre acceso ciudadano a la información pública e transparencia gubernamental.** Disponível em: [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley\\_5282.pdf](https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley_5282.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

PERU. **Ley 27806/2002. Ley de transparencia y acceso a la información pública.** Disponível em: [https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY\\_27806.pdf](https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

PERU. **Ley 28024/2003. Regula la gestión de intereses en la administración pública.** Disponível em: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530446/LEY\\_N%C2%BA\\_28024-gestion-intereses.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530446/LEY_N%C2%BA_28024-gestion-intereses.pdf.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

PERU. **Ley 28024/2019. Regula la gestión de intereses en la administración pública.** Disponível em: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338023/DS\\_N\\_120-2019-PCM.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338023/DS_N_120-2019-PCM.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

SGI. SUSTAINABLE GOVERNMENT INDICATORS. **Access to information report**. 2019. Disponível em: [https://www.sgi-network.org/docs/2019/thematic/SGI2019\\_Access\\_to\\_Information.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2019/thematic/SGI2019_Access_to_Information.pdf). Acesso em: 16 fev. 2022.

URUGUAI. **Decreto 232/010. Reglamentación de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública**. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>. Acesso em: 5 ago. 2020.

URUGUAI. **Ley 18381. Derecho de acceso a la información pública**. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>. Acesso em: 5 ago. 2020.

*Original recebido em: 10 de maio de 2022*

*Aceito para publicação em: 16 de fevereiro de 2023*

#### *Danilo Rothberg*

Livre-docente em Sociologia da Comunicação. Bacharel em Comunicação, Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia pela UNESP (Universidade Estadual Paulista). Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (Faac) da UNESP. Coordenador (2017-2021) e vice-coordenador (2011-2017) do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UNESP. Diretor Científico da Compós - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (2023-2025). Membro titular do Conselho Editorial-Acadêmico da Editora Unesp (2017-2021).

#### *Carlo José Napolitano*

Livre-Docente em Direito à Comunicação (2019), pós-Doutor pelo Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo (2017), doutor em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara (2008), mestre em Direito pelo Centro de Pós-Graduação da Instituição Toledo de Ensino - ITE (2003) e graduado em Direito e Economia pela ITE (1997). Membro do grupo de pesquisa Mídia e Sociedade/CNPq, coordenador da linha de pesquisa Direito à Comunicação. Membro do Programa de Combate à Desinformação - STF.

#### *Caroline Kraus Luvizotto*

Doutora em Ciências Sociais pela Unesp - Universidade Estadual Paulista (2010). Mestre (2003) e Bacharel (2000) em Ciências Sociais pela mesma instituição. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Nova de Lisboa, Portugal, com financiamento da Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (2020). Professora Visitante Sênior na Technische Universität Dortmund no Erich Brost - Institut für Journalismus - Dortmund, Alemanha (2023) com bolsa



Capes. Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp (mandato 2021-2025).

*Fernando Oliveira Paulino*

Doutor (2008, com estágio na Universidad de Sevilla) e mestre (2003) em Comunicação pela Universidade de Brasília. Professor em cursos de pós-graduação e graduação na UnB. Professor visitante da TU Dortmund (2020-2021) e da George Washington University (2022). Presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC), membro do Capítulo Regional da América Latina e Caribe sobre Alfabetização Mediática e Informacional (UNESCO), um dos fundadores e membros da Diretoria da Organização Interamericana de Defensoras e Defensores da Audiência.



Esta obra está licenciada com uma Licença  
Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional